Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9413**

18. Wahlperiode 17.08.2016

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hubertus Zdebel, Caren Lay, Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/9335 –

Privilegierung der Entsorgungsbranche bei der Anwendung der Störfall-Verordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Störfall-Verordnung in Deutschland aus dem Jahr 1980 und der europäischen Richtlinie 82/501/EG vom 24. Juni 1982 (Seveso-I-Richtlinie) wurden erstmals der Schutz vor Störfällen und die Begrenzung ihrer Auswirkungen umfassend geregelt. Die Störfall-Verordnung sieht umfangreiche Sicherheitsanforderungen für Betriebe vor, die in ihren Anwendungsbereich fallen. Sie stellt die nationale Umsetzung der Seveso-Richtlinie dar, welche inzwischen zweimal grundlegend novelliert wurde.

Ein Betrieb fällt unter den Geltungsbereich der Störfall-Verordnung, wenn in ihm gefährliche Stoffe oder Stoffgruppen des Anhangs I der Verordnung vorhanden sind oder vorhanden sein können und zwar in Mengen, die die unteren Mengenschwellen des Anhangs I der Verordnung erreichen oder überschreiten. Neben den dort aufgeführten gefährlichen Stoffen, wie sie typischerweise bei industriellen Prozessen vorkommen, sind seit der 2005 geänderten Fassung der Störfall-Verordnung gemäß Anmerkung 8 des Abschnitts „Anwendbarkeit der Verordnung“ des Anhangs I Abfälle explizit in den Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung einzubeziehen. Ihre Einstufung erfolgt nach den EU-Richtlinien 67/548/EWG (Stoffrichtlinie) und 1999/45/EG (Zubereitungsrichtlinie). Die Seveso-III-Richtlinie (2012/18/EU) sieht inzwischen eine Einstufung nach der CLP-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1272/2008) vor.

Auch nach 2005 erfolgte in der Regel keine Einstufung von Abfällen seitens der Betreiber, Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden, sodass insbesondere Entsorgungsbetriebe mit gefährlichen Abfällen nicht den Pflichten der Störfall-Verordnung unterworfen wurden. Dieses Vollzugsdefizit hielt bis zur Verabschiedung des Leitfadens KAS-25 „Einstufung von Abfällen gemäß Anhang I der Störfall-Verordnung“ der Kommission für Anlagensicherheit im Oktober 2012 an. Der Leitfaden KAS-25 nimmt eine Einstufung der 405 Abfallschlüssel gefährlicher Abfälle gemäß der Abfallverzeichnis-Verordnung und der Abfallrahmenrichtlinie vor und ermöglicht so die Entscheidung, ob eine Abfallanlage unter den Geltungsbereich der Störfall-Verordnung fällt. Der Leitfaden nimmt eine Einstufung nach rein stofflichen Kriterien vor.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 15. August 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Während verschiedene Bundesländer den Leitfaden KAS-25 im Vollzug anwenden, wurde er von der Entsorgungsbranche abgelehnt. Bei ihr stand anfangs die Forderung im Vordergrund, eine von den europarechtlichen Vorgaben abweichende chemikalienrechtliche Einstufung vorzunehmen. Dies wurde von Umweltverbänden kritisiert (vgl. www.bbu-online.de/presseerklaerungen/prmitteilungen/PR%202014/17.02.14.pdf).

Inzwischen findet eine Debatte statt, ob neben den rein stofflichen Kriterien der Störfall-Verordnung bei Betrieben mit gefährlichen Abfällen weitere Tatbestandsmerkmale zu betrachten sind, die einen Ausschluss aus dem Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung rechtfertigen. Damit würden Entsorgungsbetriebe gegenüber Anlagen mit industriellen Prozessen privilegiert. Dies wird von Umweltschützern aufgrund der dann entfallenden Sicherheitsanforderungen abgelehnt (vgl. oben genannte Presseerklärung).

1. Welche Gespräche hat es zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung oder von Bundesministerien mit Vertreterinnen und Vertretern der Entsorgungswirtschaft über die Einstufung von Abfällen gemäß Anhang I der Störfall-Verordnung oder über den Leitfaden KAS-25 gegeben (bitte aufschlüsseln nach Datum, Ort, Teilnehmern und Ergebnis)?

Am 26. Juli 2013 fand ein Gespräch im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Bonn mit Vertretern der Abfallentsorgungsbranche statt. Dabei wurde die seitens der Entsorgungsbranche am Leitfaden KAS-25 geäußerte Kritik diskutiert. Die Vertreter der Entsorgerbranche kündigten an, ihre Kritikpunkte schriftlich zu übermitteln. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sagte die Prüfung zu.

2. Wie bewertet es die Bundesregierung im Hinblick auf den Vollzug der Störfall-Verordnung bei Abfallanlagen, dass im „Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 19 Absätze 1a und 4 der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen – Berichtszeitraum 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2014“ (Quelle: www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/seveso_ii_richtlinie_2015_bericht_bf.pdf) 132 Betriebsbereiche aus dem Segment „Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“ gemeldet wurden, während das Statistische Bundesamt in der Fachserie 19, Reihe 1, 2013 „Umwelt, Abfallentsorgung“ (Quelle: www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Umwelt statistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/Abfallentsorgung2190100137004.pdf?__blob=publicationFile) für das Berichtsjahr 2013 3099 Abfallentsorgungsanlagen mit gefährlichen Abfällen identifizierte?

3. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Dunkelziffer von Anlagen der Entsorgungsbranche, die unter den Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung fallen müssten, bei denen die Betreiber jedoch keinen Betriebsbereich bei der zuständigen Behörde gemeldet haben vor dem Hintergrund, dass im „Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 19 Absätze 1a und 4 der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen – Berichtszeitraum 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2014“ (Quelle: www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/seveso_ii_richtlinie_2015_bericht_bf.pdf) 132 Betriebsbereiche aus dem Segment „Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen“ gemeldet wurden, während das Statistische Bundesamt in der Fachserie 19, Reihe 1, 2013 „Umwelt, Abfallentsorgung“ (Quelle: www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/Abfallentsorgung 2190100137004.pdf?__blob=publicationFile) für das Berichtsjahr 2013 3099 Abfallentsorgungsanlagen mit gefährlichen Abfällen identifizierte?

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Der Vollzug der Störfall-Verordnung ist alleinige Aufgabe der Bundesländer. Sie stellen fest, ob für Betriebe, die mit gefährlichen Abfällen umgehen, die Mengenschwellen überschritten werden, ab denen eine Anwendung der Störfall-Verordnung erforderlich wird.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass eine unterschiedliche störfallrechtliche Bewertung oder Einstufung von gefährlichen Stoffen oder Stoffgruppen gemäß der Stoffliste des Anhangs I der Störfall-Verordnung (Spalte 2) und Abfällen gemäß Anmerkung 8 des Abschnitts „Anwendbarkeit der Verordnung“ des Anhangs I der Störfall-Verordnung trotz identischer stofflicher Zusammensetzung dem System der Störfall-Verordnung zuwiderlaufen würde und naturwissenschaftlich nicht begründbar wäre?

   Wenn ja, warum?

   Wenn nein, warum nicht?

5. Wie bewertet die Bundesregierung Forderungen, gefährliche Stoffe oder Stoffgruppen gemäß der Stoffliste des Anhangs I der Störfall-Verordnung (Spalte 2) und Abfälle gemäß Anmerkung 8 des Abschnitts „Anwendbarkeit der Verordnung“ des Anhangs I der Störfall-Verordnung trotz identischer stofflicher Zusammensetzung unterschiedlich störfallrechtlich bewerten oder einzustufen zu können vor dem Hintergrund, dass gemäß Nr. A-111 der von der Europäischen Kommission veröffentlichten „Fragen und Antworten zur Auslegung der Richtlinie 96/82/EG des Rates“ (Quelle: www.kas-bmu.de/publikationen/andere/qa_feb2006d.pdf) Abfälle wie Zubereitungen behandelt werden, wenn ihre Inhaltsstoffe und deren Konzentrationen bekannt sind und folglich in diesem Fall keine weiteren Kriterien zur Bestimmung, ob der Abfall unter den Geltungsbereich der Seveso-II-Richtlinie fällt, einschlägig sind?

6. Wie bewertet die Bundesregierung Forderungen, gefährliche Stoffe oder Stoffgruppen gemäß der Stoffliste des Anhangs I der Störfall-Verordnung (Spalte 2) und Abfälle gemäß Anmerkung 8 des Abschnitts „Anwendbarkeit der Verordnung“ des Anhangs I der Störfall-Verordnung trotz identischer stofflicher Zusammensetzung unterschiedlich störfallrechtlich bewerten oder einstufen zu können, vor dem Hintergrund, dass der Leitfaden „Einordnung von Abfällen in die Seveso III-Richtlinie“ des österreichischen Bundes-ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (Quelle: www.bmwfw.gv.at/Unternehmen/gewerbetechnik/Documents/Einordnung%20von%20Abf%C3%A4llen%20in%20die%20Seveso%20III-Richtlinie.pdf) Abfälle als Gemische nach der CLP-Verordnung ansieht und entsprechend den für Gemische geltenden Bestimmungen eine Einstufung über gefahrenrelevante Eigenschaften erfolgen soll, wobei keine weiteren Kriterien Anwendung finden?

Die Fragen 4 bis 6 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Abfälle der ähnlichsten Gefahrenkategorie nach Nummer 1 der Stoffliste der Störfall-Verordnung oder dem ähnlichsten unter Nummer 2 der Stoffliste der Störfall-Verordnung namentlich genannten Stoff zuzuordnen sind, wenn sie unter den im Betrieb angetroffenen Bedingungen hinsichtlich ihres Störfallpotenzials gleichwertige Eigenschaften besitzen oder besitzen können. Dabei sind abfalltypische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Diese Auffassung besteht vor dem Hintergrund der in den Fragen 5 und 6 genannten Quellen.

7. Teilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Aussagen zur Einstufung von Abfällen in Nr. A-111 der von der Europäischen Kommission veröffentlichten „Fragen und Antworten zur Auslegung der Richtlinie 96/82/EG des Rates“ (Quelle: www.kas-bmu.de/publikationen/andere/qa_feb2006d.pdf sowie im Leitfaden „Einordnung von Abfällen in die Seveso III-Richtlinie“ des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (Quelle: www.bmwfw.gv.at/Unternehmen/gewerbetechnik/Documents/Einordnung%20von%20Abf%C3%A4llen%20in%20die%20Seveso%20III-Richtlinie.pdf) die Ansicht, dass bei Gemischen, in denen lediglich Stoffe enthalten sind, die nach der CLP-Verordnung eingestuft wurden und die Gefahrenkategorien des Gemischs gemäß der CLP-Verordnung zu bestimmen sind, die anschließende Einstufung gemäß der Seveso-III-Richtlinie und der Störfall-Verordnung ausschließlich aufgrund dieser Gefahrenkategorien zu erfolgen hat und dass für diesen Fall das Kriterium „unter den im Betrieb angetroffenen Bedingungen hinsichtlich ihres Unfallpotenzials gleichwertige Eigenschaften“ (Nr. 5 der Anmerkungen zu Anhang I der Seveso-III-Richtlinie) keine eigenständige Bedeutung hat, da das störfallrechtliche Unfallpotential ausschließlich auf die stoffliche Zusammensetzung abstellt?

   Wenn ja, warum?

   Wenn nein, warum nicht?

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass bei Gemischen das Kriterium „unter den im Betrieb angetroffenen Bedingungen hinsichtlich ihres Unfallpotenzials gleichwertige Eigenschaften“ (Nr. 5 der Anmerkungen zu Anhang I der Seveso-III-Richtlinie) ausnahmsweise nur dann heranzuziehen ist, wenn Stoffe relevant sind, die keine Einstufung nach der CLP-Verordnung besitzen, aber trotzdem Gefahren hervorrufen können, beispielsweise endokrin aktive Substanzen?

   Wenn ja, warum?

   Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Nein, Begründung siehe Antwort zu den Fragen 4 bis 6.

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass einzelne Abfallschlüssel, soweit sie einzelnen gefährlichen Stoffen oder Stoffkategorien der Seveso-III-Richtlinie zugeordnet werden können, nur dann als Auslöser eines Störfalls, sei es generell oder in einem konkreten Betrieb, ausgeschlossen werden können, wenn dies in dem Verfahren nach Artikel 4 der Seveso-III-Richtlinie festgestellt wurde?

   Wenn ja, warum?

   Wenn nein, warum nicht?

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahr eines europarechtlichen Vertragsverletzungsverfahrens, wenn für gefährliche Abfälle pauschal oder im Einzelfall lediglich national festgestellt wird, dass sie nicht Auslöser eines Störfalls sein können?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

Artikel 4 der Seveso-III-Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, Stoffe im Anhang I der Richtlinie generell vom Anwendungsbereich der RL auszuschließen. Nummer 5 der Anmerkungen zu Anhang I der Seveso-III-Richtlinie („unter den im Betrieb angetroffenen Bedingungen hinsichtlich ihres Unfallpotenzials gleichwertige Eigenschaften“) legt für die Bewertung eines Stoffes oder Abfalls, der nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 (CLP-Verordnung) fällt, eine Einzelfallprüfung auf Grundlage der konkreten Gegebenheiten im Betrieb nahe. Insoweit steht eine entsprechend begründete Vorgehensweise im Einzelfall mit den nationalen und EU-rechtlichen Vorgaben im Einklang.

11. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, damit in den Fällen, in denen das Kriterium „unter den im Betrieb angetroffenen Bedingungen hinsichtlich ihres Unfallpotenzials gleichwertige Eigenschaften“ (Nr. 5 der Anmerkungen zu Anhang I der Seveso-III-Richtlinie) keine eigenständige Bedeutung besitzt, da der Abfall nach den Stoffkategorien des Anhangs I der Seveso-III-Richtlinie eingestuft werden kann, keine Auslegung erfolgt, die einen Ausschluss des Abfallschlüssels für die Entscheidung, ob ein Betriebsbereich im Sinne der Störfall-Verordnung vorliegt, zulässt?

12. Werden die Bundesregierung und die Bundesministerien in ihren Geschäftsbereichen dafür sorgen, dass keine Publikationen erscheinen, die einen Ausschluss von Abfallschlüsseln ermöglichen, obwohl das Kriterium „unter den im Betrieb angetroffenen Bedingungen hinsichtlich ihres Unfallpotenzials gleichwertige Eigenschaften“ (Nr. 5 der Anmerkungen zu Anhang I der Seveso-III-Richtlinie) keine eigenständige Bedeutung besitzt, da der Abfall nach den Stoffkategorien des Anhangs I der Seveso-III-Richtlinie eingestuft werden kann?

    Wenn ja, warum?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung lässt sich in Fragen der Anlagensicherheit von der Kommission für Anlagensicherheit (KAS) beraten. Der Leitfaden KAS 25 muss an das durch die CLP-Verordnung neu eingeführte Einstufungssystem und an die Anforderungen der Seveso-III-RL angepasst werden. Die Beratungen der KAS zu diesem Thema sind noch nicht abgeschlossen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333